

Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch Unternehmen gesetzlich regeln: Erwartungen an ein Sorgfaltspflichtengesetz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2020). *Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch Unternehmen gesetzlich regeln: Erwartungen an ein Sorgfaltspflichtengesetz*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72065-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch Unternehmen gesetzlich regeln

Erwartungen an ein Sorgfaltspflichtengesetz

20.08.2020

Inhalt

1	Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch Unternehmen gesetzlich regeln	3
2	Anmerkungen zu den „Eckpunkten für ein Sorgfaltspflichtengesetz“	4
2.1	Anwendungsbereich	4
2.1.1	Ansässigkeit in Deutschland	4
2.1.2	Grenze von mehr als 500 Arbeitnehmer_innen	5
2.2	Zivilrechtliche Haftung	6
2.2.1	Beweislast	6
2.2.2	Haftung beschränkt auf „wesentliche Rechtsgüter“	7
2.2.3	Haftung begrenzt, wenn staatlich anerkanntem Branchenstandard beigetreten	7
2.3	Behördliche Durchsetzung	8
2.3.1	Möglichkeit der Nachbesserung	8
2.3.2	Rechtsfolge eines angemessenen Bußgeldes	9
2.4	Öffentliche Beschaffungen und Außenwirtschaftsförderung	9
2.5	Umweltbezogene Sorgfaltspflichten	10
3	Fazit	11

1 Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch Unternehmen gesetzlich regeln

Die Anwendung menschenrechtlicher Sorgfalt stellt viele Unternehmen vor Herausforderungen, etwa bei der Einführung entsprechender Prozessstandards, bei der Analyse menschenrechtlicher Risiken oder der Einrichtung von zugänglichen Beschwerdemechanismen. Zur Sicherung der Qualität von Vorprodukten in langen Lieferketten oder Liefernetzen, zur Absicherung rechtlicher Risiken der Produktion und des Einkaufs aus vielen Ländern sowie zur Vermeidung von Korruption haben Unternehmen allerdings längst Erfahrungen, wie die Komplexität globaler Lieferketten gemanagt werden kann und entsprechende Compliance-Abteilungen und Regelungen aufgebaut. In Deutschland haben nicht wenige Unternehmen mit der Umsetzung von menschenrechtlichen Prozessstandards – zum Teil sehr engagiert – begonnen und sind für das Thema sensibilisiert. Zudem hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen des Nationalen Aktionsplanes zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) einen Branchendialog der Automobilindustrie gestartet, um in diesem Sektor gemeinsam mit den Unternehmen menschenrechtlichen Herausforderungen in der Wertschöpfungs- und Lieferkette zu begegnen.¹

Dennoch zeigten zwei repräsentative Erhebungen im Rahmen des NAP von 2019 und 2020, dass die im Aktionsplan vorgesehene freiwillige „Verpflichtung“ zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfalt² von vielen Unternehmen bislang noch nicht hinreichend umgesetzt wird. Vorgegeben war die Zielmarke von mindestens 50 Prozent der Unternehmen mit Sitz in Deutschland und mehr als 500 Beschäftigten, die jedoch bei Weitem nicht erreicht wurde.³ Weniger als 20 Prozent der befragten Unternehmen erfüllten 2020 die im NAP festgelegten Kriterien der Sorgfaltspflicht.⁴ Sowohl der NAP wie der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sehen vor, dass die Bundesregierung in diesem Fall national gesetzlich tätig wird und sich zudem für eine EU-weite Regelung einsetzt.⁵

Welchen Vorteil bietet eine gesetzliche Regelung? Sie stellt sicher, dass alle Unternehmen die Menschenrechte achten müssen, schafft Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen (level playing field). Ein gesetzlicher Rahmen ist ein wichtiger Schritt, um die soziale und menschenrechtliche Gestaltung der Globalisierung voranzubringen und Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette – von Zwangs- und Kinderarbeit bis hin zu Übergriffen auf Gewerkschaften oder der

¹ In den NAP-Branchendialogen werden für ausgewählte Branchen von Unternehmen, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften gemeinsam Handlungsanleitungen und Best Practice-Beispiele erarbeitet. Diese tragen dazu bei, dass Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in der Lieferkette verstärkt nachkommen. Der Branchendialog der Automobilindustrie wurde 2020 als erster von mehreren im Rahmen des NAP angedachten Branchendialogen gestartet. Siehe: <https://www.giz.de/de/weltweit/82890.html> (abgerufen am 19.08.2020).

² NAP Kap. III, S. 10: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf> (abgerufen am 18.08.2020).

³ Zwischenbericht NAP Monitoring Erhebungsphase 2019: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2314274/3a52de7f2c6103831ba0c24697b7739c/20200304-nap-2-zwischenbericht-data.pdf> (abgerufen am 18.08.2020). Der Abschlussbericht 2020 ist für Herbst 2020 angekündigt und wird zeitnah zum Abruf auf der Webseite des Auswärtigen Amtes bereitgestellt.

⁴ Die offizielle Veröffentlichung der Ergebnisse der Erhebung in 2020 und des Abschlussberichts 2020 ist angekündigt für Herbst 2020 und wird zeitnah zum Abruf auf der Webseite des Auswärtigen Amtes bereitgestellt.

⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.03.2018, Rn. 7417-7422; NAP Kap. III, S. 10.

Zwangsumsiedlung von Menschen für Tagebergbaustätten – zu vermeiden. Eine europäische Regulierung oder ein internationales Abkommen auf Ebene der Vereinten Nationen können diese Entwicklung langfristig stärken.

Im März 2020 war die Veröffentlichung von „Eckpunkten für ein Sorgfaltspflichtengesetz“ angekündigt – sie wurde jedoch pandemiebedingt verschoben und steht bis heute aus. Ende Juni sickerte stattdessen ein Eckpunkte-Papier an die Presse durch.⁶ Seitdem wird in der Öffentlichkeit intensiv über diese Eckpunkte diskutiert. Am 14. Juli 2020 kündigten Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller einen Beschluss der Eckpunkte im Bundeskabinett für August an.⁷ Auf Wunsch des Bundeskanzleramts ist das Bundeswirtschaftsministerium seit Juli an der Erstellung des Eckpunktepapiers beteiligt. Die technische Federführung liegt beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

2 Anmerkungen zu den „Eckpunkten für ein Sorgfaltspflichtengesetz“

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bezieht im Folgenden Stellung zu den Ende Juni bekannt gewordenen Eckpunkten für ein Sorgfaltspflichtengesetz:

Positiv hervorzuheben ist die Einführung eines Prozessesstandards (Due Diligence Standard) und die Ausgestaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht in enger Anlehnung an die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP).

Nachbesserungsbedarf und Klärungsbedarf sieht das Institut aus menschenrechtlicher Sicht an folgenden Stellen der derzeit vorliegenden Eckpunkte. Auch wenn neue Eckpunkte in der Erarbeitung sind, empfiehlt das Institut, die folgenden Anmerkungen bei der Erarbeitung zu berücksichtigen.

2.1 Anwendungsbereich

Die Eckpunkte begrenzen den Anwendungsbereich auf Unternehmen, die „in Deutschland ansässig sind“ und mehr als 500 Mitarbeitende haben. Beide Kriterien entsprechen nicht den Vorgaben der UNLP.

2.1.1 Ansässigkeit in Deutschland

Das Kriterium der „Ansässigkeit“ in Deutschland mit dem Erfordernis eines starken Inlandsbezuges sowie unternehmerischer Steuerungsentscheidungen, die in Deutschland getroffen werden – in Abgrenzung zu einer bloßen Geschäftstätigkeit – wie es die Eckpunkte formulieren, grenzt den Anwendungsbereich zu stark ein. Dabei kommt das Kriterium auch nicht etwa Unternehmen zugute, sondern wirkt sich negativ auf den Markt in Deutschland aus, da bei einer solchen Regelung diejenigen Unternehmen einen Vorteil haben, die nicht in Deutschland ansässig sind, jedoch sehr wohl dort ihre

⁶ Handelsblatt (25.06.2020): „Heil und Müller entschärfen die Haftungsregeln für Unternehmen“, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/lieferkettengesetz-heil-und-mueller-entschaerfen-die-haftungsregeln-fuer-unternehmen/25947310.html> (abgerufen am 18.08.2020).

⁷ Siehe Aufzeichnung der Pressekonferenz zu Lieferketten und Menschenrechten vom 14.07.2020 mit Bundesarbeitsminister Hubertus Heil und Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller: <https://www.bmas.de/SharedDocs/Videos/DE/Artikel/Arbeitsschutz/2020-07-14-pk-lieferketten-menschenrechte.html> und z.B. Handelsblatt (14.07.2020): „Streit um Lieferkettengesetz: Heil und Müller stellen sich gegen Altmaier“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/menschenrechte-streit-um-lieferkettengesetz-heil-und-mueller-stellen-sich-gegen-altmaier/26003264.html> (beide abgerufen am 18.08.2020).

Geschäftstätigkeit ausüben. Zudem wirkt diese Passage wie ein Anreiz, den Sitz und damit unternehmerische Steuerungsentscheidungen hinter die Grenze der Bundesrepublik zu verlagern, etwa nach Luxemburg oder Irland.

Um für alle Unternehmen, die in Deutschland tätig sind, gleiche Bedingungen herzustellen (level playing field), sollte das Sorgfaltspflichtengesetz alle Unternehmen erfassen, die in Deutschland geschäftstätig sind. Ein mögliches Kriterium zur angemessenen Eingrenzung könnte der Jahresumsatz in Deutschland sein, nicht jedoch der Sitz des Unternehmens.

2.1.2 Grenze von mehr als 500 Arbeitnehmer_innen

Die Grenze von „mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern“, ist zu hoch angesetzt und grenzt den Anwendungsbereich stark ein. Angesichts von UNLP Nr. 14⁸ sollten grundsätzlich alle Unternehmen vom Anwendungsbereich erfasst sein und insbesondere den Prozessstandard einführen. Umfang und Komplexität der Maßnahmen im Rahmen des Prozessstandards können von Unternehmen zu Unternehmen variieren. Wesen des Prozessstandards ist stets die Identifizierung unternehmenstypischer, prioritärer menschenrechtlicher Risiken und Maßnahmen zu deren Abwendung. Auch die Geschäftstätigkeit von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) kann schwere Auswirkungen auf die Menschenrechte haben, was die Verpflichtung zur Durchführung und Einhaltung des Prozessstandards für alle Unternehmen, gleich welcher Größe, menschenrechtlich notwendig macht.

Der NAP richtet sich ebenfalls uneingeschränkt an alle Unternehmen – die Bundesregierung drückt darin ihre Erwartungshaltung an die unternehmerische Sorgfalt in der Achtung der Menschenrechte gegenüber allen Unternehmen aus.⁹ So heißt es unmissverständlich im NAP: „Grundsätzlich obliegt diese Verantwortung allen Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe (...). Die Ausgestaltung und Umsetzung der jeweiligen Sorgfaltspflichten sollte in Bezug auf diese Kriterien angemessen in bestehende Unternehmensprozesse integrierbar sein und keine unverhältnismäßigen bürokratischen Belastungen verursachen.“¹⁰ So stellt die Bundesregierung im NAP zum Beispiel klar, dass die Berichtspflichten „nicht zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand für die KMU in den Lieferketten oder berichtspflichtigen Gesellschaften führen“ sollen.¹¹ Wichtig ist, dass Unternehmen transparent machen, wie sie den Prozessstandard menschenrechtlicher Sorgfalt umsetzen. Der Umfang der Berichtspflichten könnte dabei für unterschiedliche Unternehmensgrößen gestaffelt werden.

Über den Prozessansatz ist es KMU möglich, ihre unternehmerische Sorgfalt zu erfüllen. Der Fokus liegt dabei auf den prioritären Risiken, welche das Unternehmen im ersten Verfahrensschritt ermittelt. Das Prinzip der Angemessenheit, wie es die Eckpunkte ausführlich formulieren, sorgt dabei für einen verhältnismäßigen Aufwand jedweden Unternehmens. Es ist das nötige Korrektiv und Grundvoraussetzung dafür, dass ein Sorgfaltspflichtengesetz alle Unternehmen erfassen kann – und aus menschenrechtlicher Sicht auch sollte. Denkbar für die erste Umsetzungsphase eines

⁸ UNLP 14 besagt: „Die Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen zur Achtung der Menschenrechte obliegt allen Unternehmen unabhängig von ihrer Größe, dem Sektor, dem sie angehören, ihrem operativen Umfeld, ihren Eigentumsverhältnissen und ihrer Struktur. Umfang und Komplexität der Maßnahmen, durch die Unternehmen ihrer Verantwortung nachkommen, können jedoch nach Maßgabe dieser Faktoren und der Schwere ihrer nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen variieren.“

⁹ NAP Kap. III, S. 7.

¹⁰ NAP Kap. III, S. 7.

¹¹ NAP Kap. III, S. 9.

Sorgfaltspflichtengesetzes sind dabei Regelungen, bei denen Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitenden vom Anwendungsbereich nicht erfasst sind, sofern sie nicht in einer (zu definierenden) Risikobranche tätig sind.

2.2 Zivilrechtliche Haftung

Die zivilrechtliche Haftung ist ein wichtiges Mittel zur Abhilfe bei Rechtsverletzungen von Betroffenen. Abhilfe und Wiedergutmachung bilden die dritte Säule der UNLP. Sie steht mit derselben Priorität neben der ersten Säule (Schutzverpflichtung des Staates) und der zweiten Säule (Achtungsverpflichtung von Unternehmen) der UNLP.

Aktuell gibt es noch eine Vielzahl verfahrensrechtlicher sowie materiellrechtlicher Hürden beim Zugang zu gerichtlicher Abhilfe im Kontext von Wirtschaft und Menschenrechten, die mit Blick auf eine effektive Durchsetzung eines Sorgfaltspflichtengesetzes und die staatliche Schutzpflicht von Menschenrechten abgebaut werden müssen. Denn die Durchsetzung der Einhaltung von Menschenrechten ist elementarer Bestandteil der staatlichen Schutzpflicht (Artikel 2 UN-Zivilpakt). Die Eckpunkte weisen speziell mit Blick auf die Beweislastverteilung und der Möglichkeit von Haftungsbeschränkungen aus menschenrechtlicher Sicht Schwachstellen auf, die im weiteren Prozess nachgebessert werden sollten.

2.2.1 Beweislast

Die Eckpunkte sehen vor, dass ein Unternehmen zivilrechtlich haftet, wenn eine „Beeinträchtigung“ bei der Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht „vorhersehbar und vermeidbar“ war. Dabei obliegt die Beweislast grundsätzlich dem Kläger / der Klägerin, so die Eckpunkte. Problematisch ist dabei, dass eine Vielzahl anspruchsbegründender (und zu beweisender) Tatsachen von den Betroffenen schwer bis gar nicht zu beweisen sind, da sie in der Sphäre des Unternehmens liegen.

Das betrifft bereits die Pflichtverletzung des Unternehmens, das heißt die unzureichende Ausübung der Sorgfaltspflicht, insbesondere die Risikoanalyse und das Ergreifen wirksamer Maßnahmen, um negativen Auswirkungen vorzubeugen. Hier sollte das Sorgfaltspflichtengesetz Beweiserleichterungen vorsehen.¹² Dafür gibt es im deutschen Recht bereits Modelle, die auf den Kontext des Sorgfaltspflichtengesetzes übertragbar sind.

So sieht zum Beispiel § 7 des Landesantidiskriminierungsgesetzes Berlin (LADG) eine Vermutungsregelung vor. Demnach müssen von der geschädigten Person Tatsachen glaubhaft gemacht werden, die das Vorliegen eines Verstoßes gegen § 2 LADG (Diskriminierungsverbot) oder § 6 LADG (Maßregelungsverbot) überwiegend wahrscheinlich machen. Ist die Glaubhaftmachung erfolgt, obliegt es der öffentlichen Stelle, den Verstoß zu widerlegen. Eine ähnliche Beweiserleichterung sieht § 22 AGG auf Bundesebene vor.

¹² Weitere anspruchsbegründende bzw. haftungsbegründende Tatsachen sind – je nach konkreter Ausgestaltung des Haftungstatbestandes in einem Sorgfaltspflichtengesetz – etwa die haftungsbegründende Kausalität (d.h. die Kausalität zwischen der Rechtsgutsverletzung und dem Handeln bzw. dem Unterlassen des Anspruchsgegners), die haftungsausfüllende Kausalität (d.h. die Kausalität zwischen der Rechtsgutsverletzung und dem eingetretenen Schaden) sowie das Verschulden des Anspruchsgegners. Auch für diese Tatbestandsmerkmale sollten – sofern sie für die konkrete Ausgestaltung des Sorgfaltspflichtengesetzes in Betracht kommen – Beweiserleichterungen erörtert werden.

Darüber hinaus gibt es in der Rechtsprechung das Modell der sekundären Darlegungslast, welches sich für den Kontext des Sorgfaltspflichtengesetzes anbietet. Demnach trifft den Anspruchsgegner eine sekundäre Darlegungslast, wenn die nähere Darlegung der primär darlegungsbelasteten Partei nicht möglich oder unzumutbar ist, während der Anspruchsgegner alle wesentlichen Tatsachen kennt und es ihm zumutbar ist, nähere Angaben zu machen (BGH, Urteil vom 10.2.2015 – VI ZR 343/13). Genügt der Anspruchsgegner seiner sekundären Darlegungslast, muss der Anspruchsteller die für seine Behauptung sprechenden Umstände darlegen und beweisen. Diese Verteilung der Beweislast kommt dabei stets in Betracht, wo innerbetriebliche Vorgänge beim Anspruchsgegner entscheidungserheblich sind, über die der Anspruchsteller jedoch keine Kenntnisse hat.

Ebenso ist der Fall im Kontext des Sorgfaltspflichtengesetzes gelagert, da es sich bei der Darlegung einer Sorgfaltspflichtverletzung um innerbetriebliche Vorgänge eines Unternehmens handelt. Der von der Rechtsverletzung betroffenen Person ist die nähere Darlegung einer Sorgfaltspflichtverletzung in der Regel nicht zumutbar oder gar unmöglich. Das Unternehmen kennt jedoch die wesentlichen Umstände und Tatsachen für eine Sorgfaltspflichtverletzung und es ist ihm zumutbar, detaillierte Angaben hierzu im Zivilprozess zu machen.

2.2.2 Haftung beschränkt auf „wesentliche Rechtsgüter“

Problematisch ist aus Sicht der Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen die Begrenzung des Haftungsrisikos auf „wesentliche Rechtsgüter“, explizit und ausschließlich: Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum und das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Nicht erfasst sind davon ist die Gesamtheit der geschützten Rechtsgüter in Arbeitnehmerrechten (Artikel 6, 7 und 9 UN-Sozialpakt), das Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 UN-Sozialpakt) sowie Kinderrechte wie das Recht auf Bildung (Artikel 28 UN-Kinderrechtskonvention und Artikel 13 UN-Sozialpakt) und weitere Menschenrechte sowie die darin kodifizierten Rechtsgüter. Diese Eingrenzung steht auch im Widerspruch zu den Risikofeldern, die das Eckpunktepapier weiter oben aufführt. Dort werden beispielsweise Kinderarbeit (auch ein Verstoß gegen das Recht auf Bildung) und Diskriminierung aufgeführt.

2.2.3 Haftung begrenzt, wenn staatlich anerkanntem Branchenstandard beigetreten

Nicht im Einklang mit den UNLP und dem Rechtsschutzinteresse von Betroffenen zuwiderlaufend ist die Begrenzung der zivilrechtlichen Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit, wenn ein Unternehmen einem staatlich anerkannten (Branchen-) Standard beigetreten ist und diesen implementiert (Safe Harbor). Denn kein Standard deckt bislang (und ist in der Konzeption auch in der Zukunft nicht leicht vorstellbar) die in den Eckpunkten aufgeführten Parameter der Sorgfaltspflicht jedes einzelnen Unternehmens ab und kann für eben dieses die Einhaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten gewährleisten. Der Prozessstandard muss von jedem einzelnen Unternehmen individuell durchgeführt werden. Kein Unternehmen und keine Unternehmenstätigkeit gleicht dem/der anderen, woraus sich diverse Risikobereiche ergeben, die kein Standard lückenlos abdeckt, um ihnen zu begegnen. Anders sieht es mit Beschwerdemechanismen aus, die – so auch das Eckpunktepapier („beteiligen sich an externen Verfahren“) – unternehmensübergreifend etabliert werden können.

Der Beitritt zu einem Branchenstandard ist aus menschenrechtlicher Sicht ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, kann zur Achtung der Menschenrechte beitragen und gemeinsame Handlungsmöglichkeiten zum Umgang mit menschenrechtlich herausfordernden Situationen in der Lieferkette bieten – von der Einhaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht und den Ansprüchen aus der zivilrechtlichen Haftung bei Verletzungen von Menschenrechten Betroffener darf er jedoch nicht befreien – auch nicht bei Fahrlässigkeit. Anderenfalls wäre das Recht auf Zugang zum Recht der Betroffenen, das heißt Abhilfe und Wiedergutmachung bei festgestellten Menschenrechtsverletzungen Betroffener, per se eingeschränkt. Tritt ein Schaden ein, das heißt, es kommt zu einer Verletzung von Menschenrechten, muss eine zivilrechtliche Haftung zur Wahrung der Rechte der Betroffenen auch bei Fahrlässigkeit die Rechtsfolge sein. Anders steht es um die ordnungsrechtliche Sanktionsmöglichkeit des Bußgeldes. Dessen Höhe oder auch die Ermessensfrage des „Obs“ eines Bußgeldes, könnte an den Beitritt zu einem Branchenstandard gekoppelt werden.

2.3 Behördliche Durchsetzung

Auch mit Blick auf die behördliche Durchsetzung bedürfen die Eckpunkte einer Überarbeitung. Das betrifft die Möglichkeit der Nachbesserung und die Rechtsfolge eines angemessenen Bußgeldes.

2.3.1 Möglichkeit der Nachbesserung

Das Eckpunktepapier sieht im Abschnitt „Behördliche Durchsetzung“ vor, dass ein Unternehmen im Wege des elektronischen Berichtsverfahrens die Möglichkeit zur Nachbesserung bei Beanstandungen durch die zuständige Bundesbehörde hat.

Dies mit Kaufrecht vergleichbare Nacherfüllungsrecht bzw. Recht zur Nachbesserung widerspricht dem Sinn und Zweck des Sorgfaltspflichtengesetzes und sollte gestrichen werden, soweit sich die Möglichkeit der Nachbesserung auf die im Eckpunktepapier beschriebenen Parameter der Sorgfaltspflicht bezieht. Denn bei der (Nicht-) Erfüllung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht zur Achtung der Menschenrechte handelt es sich nicht wie beim Kaufrecht um eine etwaige Mangelhaftigkeit eines Produktes, sondern um Sorgfaltspflichtverletzungen, die mit Gefahren und Risiken für Rechtsgüter wie Leib und Leben verbunden sind.

Zwar gibt es im Verwaltungsrecht, und auch speziell im Ordnungsrecht, Anhörungsrechte der Betroffenen. Doch dabei handelt es sich um den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Artikel 103 Absatz 1 GG) im Wege eines Verwaltungsverfahrens. Eine Möglichkeit zur Nachbesserung sieht das öffentliche Recht jedoch in vergleichbaren Rechtsbereichen nicht vor.¹³ Nachträgliche Tatsachen werden in der Regel nicht berücksichtigt. Es würde auch dem Sinn und Zweck eines Sorgfaltspflichtengesetzes zuwiderlaufen, wenn sich Unternehmen risikolos halten, da sie Sorgfaltspflichten im Einzelnen immer „nachbessern“ können, sofern es nur bei dem Verstoß gegen die Einhaltung der Sorgfaltspflichten als solchem und zu keiner Rechtsgutsverletzung Betroffener kam.

Geht es allein um die Berichterstattung und das Nachreichen von Dokumenten zur Erfüllung der Berichtspflicht, das heißt zum besseren Verständnis und zur Beurteilung

¹³ Vgl. § 20 Absatz 5 BImSchG: Untersagungsgrund der Unzuverlässigkeit z.B. wegen jahrelanger Verstöße gegen die sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Pflichten entfällt nicht mit der Nachzahlung der Beiträge bzw. der Steuerrückstände.

der zuständigen Prüfbehörde, so spricht einem schlichten Nachreichen von Dokumenten (in Abgrenzung zur Nachbesserung des Prozessstandards) nichts entgegen.

2.3.2 Rechtsfolge eines angemessenen Bußgeldes

Bei festgestellten Verstößen durch die zuständige Bundesbehörde sieht das Eckpunkt Papier vor, dass diese „ein angemessenes Bußgeld zur Folge haben“ können. Die darin implizierte Ermessensentscheidung über das „Ob“ der Rechtsfolge Bußgeld sollte in eine gebundene Entscheidung geändert werden. Zwar liegt auch die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde (§ 47 Absatz 1 Satz 1 OWiG). Wird jedoch die Verfolgung eingeleitet und ein Verstoß festgestellt, so ist es unüblich, dass ein „Ob“ der behördlichen Sanktion im Ermessen der Behörde steht. Angesichts der staatlichen Verpflichtung zum Schutz von Menschenrechten sollten in einem Sorgfaltspflichtengesetz behördliche Sanktionsmöglichkeiten ausgeschöpft und nicht im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten geschmälert werden.

Das Sorgfaltspflichtengesetz sollte zudem die Höhe des Bußgeldes festlegen und sich dabei an dem Regierungsentwurf zum „Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft“ (Verbandssanktionengesetz) orientieren.¹⁴ § 9 zur Höhe der Verbandsgeldsanktion sieht Geldsanktionen von bis zu 10 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes vor.

2.4 Öffentliche Beschaffungen und Außenwirtschaftsförderung

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in Erfüllung seiner staatlichen Schutzpflicht die Möglichkeit, weitere Sanktionen, wie den Ausschluss von öffentlichen Vergaben sowie von der Außenwirtschaftsförderung, vorzusehen und sollte davon in einem Sorgfaltspflichtengesetz so weit wie möglich Gebrauch machen. Bisher fehlt in den Eckpunkten der Ausschluss von der Außenwirtschaftsförderung. Diese Sanktionsmöglichkeit sollte jedoch in einem solchen Gesetz verankert werden.

Im Kontext öffentlicher Beschaffungen werden die staatlichen Schutzpflichten und Sanktionsmöglichkeiten im aktuellen Entwurf der Eckpunkte nicht ausreichend ausgeschöpft. Statt den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen an die Höhe des Bußgeldes zu koppeln, sollte die Auftragsvergabe grundsätzlich bei der Verhängung von Bußgeldern (und damit einhergehend festgestellten Verstößen) für einen angemessenen Zeitraum ausgeschlossen sein. Zudem sollte die beschaffende Behörde stets verpflichtet sein, das im Eckpunkt Papier erwähnte Register über die Verhängung von Bußgeld, abzurufen und Unternehmen, die dort eingetragen sind, bei der Auftragsvergabe stets unberücksichtigt lassen. Die Koppelung an ein bestimmtes Auftragsvolumen wird dem Sinn und Zweck des Sorgfaltspflichtengesetzes nicht gerecht. Auch hier sollte der Staat seiner Schutzpflicht entsprechend strenger vorgehen und Unternehmen, gegen die ein Bußgeld verhängt wurde, konsequent von der Auftragsvergabe ausschließen. Bei allen behördlichen Sanktionsmöglichkeiten ist die abschreckende Wirkung zu beachten und dort, wo möglich, zum Schutz der Menschenrechte Betroffener einzusetzen.

¹⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft vom 16.06.2020, abrufbar auf der Webseite des BMJV unter: https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html (abgerufen am 17.07.2020).

2.5 Umweltbezogene Sorgfaltspflichten

Die derzeit vorliegenden Eckpunkte richten den Fokus auf menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Umweltschutz mit menschenrechtlichem Bezug wird im aktuellen Entwurf bei der Risikoanalyse erwähnt und soll demnach in die Prüfpflicht einbezogen werden.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte sieht einen engen Zusammenhang zwischen umweltbezogenen und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Inhaltlich überschneiden sich die Anliegen des Menschenrechts- und des Umweltschutzes vielfach und auch die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen¹⁵ beziehen sich auf beide Themenbereiche. Grundsätzlich ist der in den Eckpunkten verankerte Prozessstandard wie die Risikoanalyse und Präventionsmaßnahmen auch auf Bereiche der umweltbezogenen Sorgfaltspflichten übertragbar. Jedoch gibt es – im Unterschied zum Katalog von Menschenrechtsabkommen – aktuell keinen einheitlichen materiellen Regelungsrahmen von verbindlichen Umweltabkommen, auf den sich eine dem Menschenrechtsschutz vergleichbare umweltbezogene Sorgfaltspflicht beziehen könnte. Zentrale Herausforderung und Aufgabe ist es daher, den Bezugsrahmen umweltbezogener Sorgfaltspflichten zu klären.¹⁶

Hierzu ist eine formelle Integration von Umweltaspekten sowie die Klärung des Bezugsrahmens im Rahmen des aktuellen Umsetzungsprozesses des NAP sowie im Nachfolgeprozess denkbar. Ebenso wie bislang für den Bereich Menschenrechte praktiziert, sollten in einem Multi-Stakeholder-Dialog inhaltliche Standards im Hinblick auf umweltbezogene Sorgfaltspflichten erarbeitet werden und wenn möglich auch europäisch und international abgestimmt werden

Bei der derzeitigen Erarbeitung eines Sorgfaltspflichtengesetzes sollte jedoch vermieden werden, dass ein zu genereller Umweltbezug im Gesetzentwurf das Vorhaben insgesamt erschwert. Ein möglicher Ansatz wäre es, Umweltfolgen einzubeziehen, die zu Menschenrechtsverletzungen beitragen, zum Beispiel das Recht auf Nahrung (Artikel 11 UN-Sozialpakt), das Recht auf Gesundheit (Artikel 12 UN-Sozialpakt) oder auch das Recht auf Leben (Artikel 6 UN-Zivilpakt) tangieren.

Der NAP-Prozess (in 2020 und darüber hinaus) sollte genutzt werden, um mit weiteren Ministerien wie dem BMU und dem BMJV sowie Stakeholdern aus der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und mit Gewerkschaften an einem präzisen gemeinsamen Verständnis umweltbezogener Sorgfaltspflichten zu arbeiten, so dass langfristig eine Kohärenz und Einheitlichkeit der Gesetzgebung zu Wertschöpfungs- und Lieferketten entsteht.

¹⁵ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: <http://mneguidelines.oecd.org/48808708.pdf> (abgerufen am 19.09.2020).

¹⁶ Siehe hierzu: Umweltbundesamt, Texte 138/2020, Umweltbezogene und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Ansatz zur Stärkung einer nachhaltigen Unternehmensführung, Abschlussbericht: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/sorgfaltspflichten-nachhaltige-unternehmensfuehrung> (abgerufen am 19.08.2020).

3 Fazit

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hält die Einführung eines Sorgfaltspflichtengesetzes neben den bereits bestehenden, freiwilligen Maßnahmen zum Schutz Betroffener in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten für menschenrechtlich sinnvoll und notwendig. Ein verbindlicher Standard ist ferner hilfreich, um Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen (level playing field) für Unternehmen zu schaffen.

Um für alle Unternehmen gleiche Bedingungen zu sichern, sollte das Gesetz grundsätzlich alle Unternehmen erfassen, die in Deutschland ihre Geschäftstätigkeit ausüben, nicht nur solche, die in Deutschland ansässig sind und mehr als 500 Mitarbeitende haben, wie es das derzeit diskutierte Eckpunktepapier vorsieht.

Die zivilrechtliche Haftung muss so ausgestaltet sein, dass sie Menschen, deren Menschenrechte beeinträchtigt sind, Abhilfe und Wiedergutmachung sichert. Dazu muss ein Sorgfaltspflichtengesetz angesichts komplexer globaler Geschäftsbeziehungen Beweiserleichterungen für die haftungsbegründenden Tatsachen vorsehen.

Mit einem Sorgfaltspflichtengesetz kommt Deutschland seinen staatlichen Pflichten aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte nach: Seiner Schutzpflicht (Säule 1) und seiner Pflicht, effektiven Zugang zu Abhilfe zu schaffen (Säule 3). Denn die Durchsetzung der Einhaltung von Menschenrechten ist elementarer Bestandteil der staatlichen Schutzpflicht. Die Einführung eines Sorgfaltspflichtengesetzes bietet nun die Chance, bestehende Hürden beim Zugang zu Recht zu identifizieren und im Zivilrecht sowie im Zivilprozessrecht abzubauen.

Aufgrund der Interdependenz von umweltbezogenen und menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten sollten auch Umweltaspekte im weiteren Prozess der Umsetzung des NAP mitgedacht und inhaltliche Standards mit Blick auf umweltbezogene Sorgfaltspflichten in einem Multi-Stakeholder-Dialog erarbeitet und definiert werden.

Insgesamt sollte am Ende des Gesetzgebungsprozesses zum Sorgfaltspflichtengesetz eine ambitionierte Regelung stehen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland stärkt und die Modell sein kann für eine zu erwartende EU-Regulierung, für mögliche internationale Abkommen sowie die Schaffung eines globalen Ordnungsrahmens für eine nachhaltige Ausgestaltung der Weltwirtschaft.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Lissa Bettzieche, Michael Windfuhr

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
August 2020

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.